ANNUAL REPORT

1988-1989

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

EXTERNAL REVIEW COMMITTEE

3

Canada

89-05904/

A summary of this report is available

Third Annual Report 1988-1989
Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee,
P.O. Box 1159, Station "B"
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1989
ISBN 0-662-56778-1

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Chairman Président

June 16, 1989

The Honourable Pierre Blais, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
340 Laurier Avenue West
Sir Wilfrid Laurier Building
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the Royal Canadian Mounted Police Act, I hereby transmit to you for tabling in Parliament, the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee for fiscal year 1988-89.

Faithfully yours,

Hon. René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

COMMITTEE MEMBERS

Chairman

The Honourable René J. Marin

Vice-Chairman

F. Jennifer Lynch

Members

Joanne McLeod
William Millar
Mary Saunders

TABLE OF CONTENTS

PART I

Introduction

Some General Observations 1

PART II

Nature and Jurisdiction of the Committee

Role of Ombudsman 3
Jurisdictional Issues 4
Relationship with the Public Complaints Commission 5

PART III

The Committee's Activities

Case Review 7
a) Formal Discipline 7
b) Grievance 11
Research Program 11
Seminar, Conferences, Speeches and Visits 13
Administration 15

PART IV

Relationship with the Force during the year under Review 17

PART V

Future Perspectives

Introduction 19
Accountability 19
Grievances 20
Delays 22

PART VI

Annexes 25

I INTRODUCTION

SOME GENERAL OBSERVATIONS

This report deals with the Committee's activities for the period ending March 31, 1989.

Proclamation of the *RCMP Act* (1986), enabling the Committee to become fully operative, took place on June 30, 1988. The Committee, now in its second full year, is steadily gaining the stability and confidence that time and experience provide.

The Committee's review responsibilities regarding certain types of grievances and appeals of formal discipline, discharge and demotion of members of the RCMP ensure that the rights of these members are respected and protected just as they are for public service employees.

Accountability to Parliament, through annual reports submitted through the Solicitor General of Canada, enables the views of the Committee to be fully aired and contrary views, if any, to be expressed and discussed.

This approach has been criticized by some who would prefer a more private dialogue regarding these matters. Parliament, however, intended the Committee to exercise its mandate fully, including its responsibility to inform the Force of areas of concern in a "public way".

The model of review adopted by Parliament and recommended by the Commission of Inquiry relating to public complaints, internal discipline and grievance procedure within the RCMP does not provide for binding decision-making authority on the part of the Committee in its review of matters referred. Some have criticized this model. This matter is still contested across Canada.

II NATURE AND JURISDICTION OF THE COMMITTEE

ROLE OF OMBUDSMAN

The powers and functions of the External Review Committee under the *RCMP Act* are to a large extent those of an Ombudsman acting in relation to RCMP human resource management. Like an Ombudsman, the Committee has broad access to information, either in reviewing documentation or in the course of hearings. The Committee has powers of recommendation and encourages mediation when possible. There is valid justification for assigning to the Committee Ombudsman-like powers rather than opting for judicial review where decisions are binding.

While judicial review is ultimately concerned with ensuring compliance with the law, the Ombudsman is concerned primarily with equity and fairness. The Ombudsman interprets laws with justice in mind. This may require the application of extra-legal principles in order to breathe life into the spirit of the legislation, to allow the law to deal with individual cases wherein a strict application of the law might result in unfairness. The Ombudsman is thus engaged in a process of redress of mere law, where mere law fails due to its universality. Likewise, the Committee in reviewing individual cases ensures that fairness has prevailed; in that sense its review is broader than a mere verification that procedural and legal requirements have been met.

The Ombudsman role of the Committee in fact is necessary because, in labour relations as in many other fields, unfairness does not always permit a legal remedy. The Committee must be able to promote a fair and equitable resolution of matters over which it has jurisdiction, even if the administrative action was not such as to justify intervention by the courts. The Ombudsman role is important because, unlike law and legality, equity and fairness do not necessarily constitute legal claims.

Were the Committee limited to a role of judicial review it would not have such broad access to information. The mere review of individual cases in a judicial hearing does not provide sufficient information to a tribunal on the internal administration of a program to allow the tribunal to make recommendations for reform or improvement of administrative practice. Tribunals are also limited to correcting mistakes; they cannot order good judgment or the effective carrying-out of legislative policy.

This is precisely where the Committee's Ombudsman role is most helpful. The Committee does not examine administrative practice merely through the snapshots provided by individual cases. The Committee, through its research, the regular contact it has with Force personnel, and through cases referred to it, can obtain an overview of administrative practice within the Force on matters of grievances, discipline, discharge and demotion. The Committee is thus able to make credible recommendations, from an informed position, on ways to improve the delivery of such programs. It is important to note that the Committee as an informed observer is also in a position to support administrative practice where it does achieve goals of fairness and equity. As stated by Dickson J. in *B.C. Development Corporation et al* v. *Friedmann, Ombudsman et al* [1984] 2 S.C.R. 447 at p. 461:

> [The Ombudsman] may find the complaint groundless, not a rare occurrence, in which event his impartial and independent report, absolving the public authority, may well serve to enhance the morale and restore the self-confidence of the public employees impugned.
>
> In short, the powers granted to the Ombudsman allow him to address administrative problems that the courts, the legislature and the executive cannot effectively resolve.

The public accountability role of the Committee is also similar to that of an Ombudsman. In reviewing Force activity in matters coming under its jurisdiction the Committee is not only ensuring that the interests of members are protected vis-à-vis the Force; it is also balancing the interests of the Force and its members with those of the public. The Force exists to serve and protect the public, and the public has a right to expect that the Force will account for the way in which it provides this service. The Committee is, in effect, the public eye peering into the grievance, discipline and discharge and demotion systems in the RCMP. It is thus not sufficient that administrative practices be satisfactory to the Force and its members; this third dimension of the public interest must also be considered by the Committee. In that context it is to be noted that, regrettably, the Committee does not have the power to monitor the processing by the RCMP of all grievances, discipline, discharge and demotion, thus depriving the Committee of the last dimension required to complete its full supervisory role.

It can be seen from the above that the Ombudsman role of the Committee enhances its ability to make effective and credible recommendations pursuant to the *RCMP Act*. A judicial review role might not have achieved that purpose as effectively.

JURISDICTIONAL ISSUES

Current RCMP Regulations give an exhaustive and restricted list of grievances which are referred to the Committee for review. While the list in paragraph 36 is restricted, its meaning and scope are very much subject

to interpretation particularly as to its first sub-paragraph. Of special concern to the Committee is that, unlike the situation in other jurisdictions, the *Act* and the Regulations are such that the Force, a party whose action is to be reviewed, controls the referral process. Not only is the Committee not determining whether a matter falls within its jurisdiction, in most cases it will not even be aware of the type and number of cases which have been deemed by the Force not to be referable.

The Committee Secretariat has received many comments regarding these inadequacies. The Committee may not interpret the provisions of sub-paragraph 36(a) in a manner consistent with the interpretation of the Force. It would seem preferable that the body interested in protecting and balancing all interests concerned ought to have the authority to determine whether it has jurisdiction over a given matter. The Committee is not able to comment upon the reasons why this system was adopted. It must be mentioned here that the Committee was not included in the official consultations leading to the Regulatory Impact Assessment Statement prepared in the regulation-making process. It is thus still open to the Committee to question the adequacy of the Regulations should the evolving practice of referral warrant such a step.

RELATIONSHIP WITH THE PUBLIC COMPLAINTS COMMISSION

Part VII of the *RCMP Act*, which deals with public complaints, was proclaimed on September 30, 1988. On that date, the RCMP Public Complaints Commission obtained jurisdiction to deal with public complaints against the RCMP.

Although the Committee and the Public Complaints Commission have different mandates, the possibility of an overlap in jurisdiction exists. When the RCMP imposes formal disciplinary measures on a member following a public complaint, the Committee may have to review such sanctions in light of the circumstances surrounding the complaint.

The Committee and the Public Complaints Commission have established a dialogue in areas of mutual interest. As part of that dialogue, the Committee was represented, in November 1988, at a seminar organized by the Public Complaints Commission. This dialogue is important in that it allows the Committee to be kept aware of the orientation of the Public Complaints Commission with respect to its mandate.

The Committee wishes to continue this dialogue. It cannot however disregard the legislative policy set out in the *RCMP Act*, establishing two agencies, one dealing with public complaints, the other with grievances, formal discipline and discharge and demotion. The Committee recognizes and will carry out this policy when dealing with matters within its jurisdiction.

III THE COMMITTEE'S ACTIVITIES

CASE REVIEW

a) Formal Discipline

Appeal No. 1

The first disciplinary matter referred to the Committee by the RCMP was received on December 12, 1988. A member of the Force had been charged in November 1987 with the service offence of disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act*. The charge laid against the member resulted from the member's involvement, on June 8, 1987, in an alleged criminal act. The member was also charged with a criminal offence for the same incident.

On April 12, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and pleaded guilty to the charge. On July 22, 1988, the Trial Officer presiding imposed a fine of $500.00 and recommended the member's dismissal. On September 22, 1988, the member appealed the sentence and recommendation for dismissal to the Commissioner.

The member had joined the Force seven years previously and had received good performance evaluations. The evidence showed however that the member had previously committed acts similar to the one for which the disgraceful conduct charge was laid.

On February 3, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. Considering that the conduct of the member had harmed the RCMP's reputation, that it would render the member unable to perform police duties satisfactorily, that it could lead to the refusal of other members to work with the member and that it would thus hamper the RCMP from efficiently managing its work force, the Chairman endorsed the recommendation for dismissal. The Chairman recommended however that a written reprimand be imposed in lieu of the $500.00 fine.

On February 16, 1989, the member resigned from the Force; the resignation was accepted by the member's Commanding Officer and it became effective on March 10, 1989.

On March 9, 1989, the Commissioner, in his decision on the appeal, cancelled the $500.00 fine and substituted a reprimand. The member having resigned, the Commissioner did not rule on the appeal of the recommendation for dismissal.

Appeal No. 2

This matter was referred by the RCMP to the Committee on December 15, 1988. On January 21, 1988, a member of the Force had been charged with the service offence of disgraceful

conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act* for an incident which had happened on September 18, 1987. The member was also charged, in relation with the same event, with a *Criminal Code* offence.

On June 21, 22 and 23, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and was convicted as charged. Following the verdict, the Trial Officer imposed a reprimand and a fine of $500.00 and recommended the member's dismissal. The member appealed the conviction, the penalty and the recommendation for dismissal.

The member had joined the RCMP in 1978 and had served at different postings. In 1986, the member suffered an injury while on duty. The injury was serious enough to cause the member's Commanding Officer to request, in June 1987, that a medical board be convened to provide him with a recommendation regarding the medical discharge of the member.

During that same period, several unfortunate events affected the member's life. Some of these events were related to employment in the Force; others were of a personal nature.

During the Service Court proceedings, the Force's own psychologist testified that the member was not likely to commit other offences. Evidence also showed that the member had been a trusted member of the Force and had consistently been honest.

With regard to the charge laid pursuant to the *Criminal Code*, a stay of proceedings was entered by a Crown prosecutor after the member voluntarily participated in a diversion program, performed 40 hours of community work service and sent letters of apology to the victim and to the Force. No criminal conviction was recorded against the member.

On February 3, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. The Chairman noted that the Federal Court of Canada, Appellate Division, had decided in *Fedoriuk* v. *Canada (Commissioner of the RCMP)*, F.C.A., 21 October 1988, that the Commissioner had the duty, when considering the dismissal of a member, to examine the particular circumstances of the offence and that a tribunal entrusted with a discretion must not, by adopting a fixed rule of policy, disable itself from exercising its discretion in individual cases.

In light of the mitigating factors referred to above, the Chairman stated that he did not support the recommendation for dismissal. He further recommended that a reprimand and a 10-day forfeiture of pay be imposed in lieu of the earlier disposition.

On April 6, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to set aside the recommendation for dismissal made by the Trial Officer. He confirmed, however, the Trial Officer's decision to impose a reprimand and a $500.00 fine.

Appeal No. 3

This matter was referred to the Committee by the RCMP on January 25, 1989. A member of the Force had

been charged on May 24, 1988, with the service offence of disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act*. The charge laid against the member had resulted from events surrounding a criminal investigation that the member had been ordered to perform. The charge alleged that the member had misrepresented the result of the investigation.

On July 27, 28 and 29, 1988, and on September 20 and 21, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and was found guilty of the offence as charged. The Trial Officer presiding at the Service Court imposed a written reprimand and a 10-day suspension of pay. The member appealed the conviction and the suspension.

On March 3, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He stated that the prosecution had failed to establish the facts alleged in the charge and that there was no evidence that the member had attempted deliberately to mislead superiors in conducting the investigation. The evidence introduced at the Service Court proceedings revealed that the member's superior had not given sufficient clarifications about the conduct of the investigation.

The Chairman recommended that the appeal be allowed and that the verdict of the Service Court be set aside.

On April 21, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to set aside the verdict of the Trial Officer.

Appeal No. 4

This matter was referred to the Committee on January 25, 1989. On February 24, 1989, the Chairman of the Committee instituted a hearing to inquire into this matter. The hearing is to be held at a date to be determined.

Appeal No. 5

This matter was referred to the Committee by the RCMP on February 27, 1989.

On May 30, 1988, a member of the Force had been charged with the service offence of disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act* for an incident which had happened on February 26, 1988. The member was also charged, in relation with the same event, with a *Criminal Code* offence. That charge was later withdrawn by a Crown prosecutor.

On September 12 and 13, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and pleaded guilty to the charge. After accepting the plea and convicting the member, the Trial Officer imposed a reprimand and a fine of $500.00. He also recommended the member's dismissal although it had not been sought by the member's Commanding Officer. The member appealed the sentence and the recommendation for dismissal.

The member had joined the RCMP in 1985 and had served at different postings. The member had a good record for both discipline and performance. Indeed, at the Service Court proceedings, the Commanding

Officer stated through his representative that the member still had potential in the Force. At the trial, evidence was presented that the member was experiencing personal and family difficulties at the time of the incident giving rise to the charge of disgraceful conduct.

In his findings and recommendations, the Chairman considered that there were few mitigating factors, but decided that the Commanding Officer's decision not to seek dismissal was a major mitigating factor. Because of the important role of the Commanding Officer in managing human resources, his submission deserved to be given weight. The matter could have been resolved differently while safeguarding the interests of the Force and of the public. The Chairman therefore recommended that the recommendation for dismissal be set aside but that the reprimand and the fine of $500.00 remain.

General Statement

The Chairman's review of the disciplinary matters referred in 1988-89 has allowed the highlighting of some principles to be considered in disciplinary matters. They are by no means the only applicable principles. They are the following:

1) The particular circumstances of each case must be taken into consideration before coming to a decision. A tribunal entrusted with a discretion must not abandon that discretion by adopting a fixed rule of policy: ***Fedoriuk*** v. ***Canada (Commissioner of the RCMP)***, F.C.A. October 21, 1988.

2) The conduct of an individual, **away from the place of work**, may justify dismissal if the employer shows that one of the following criteria has been met:
   a) the conduct of the employee harms the employer's reputation or product;
   b) the employee's behaviour renders him or her unable to perform his or her duties satisfactorily;
   c) the employee's behaviour leads to refusal, reluctance or inability of the other employees to work with him or her;
   d) the employee has been guilty of a serious breach of the ***Criminal Code*** and it renders his or her conduct injurious to the general reputation of the employer and its employees;
   e) the employee's conduct places difficulty in the way of the employer properly carrying out its function of efficiently managing its work and efficiently directing its working forces.

Flewelling and Adjudication Board (1986), 24 D.L.R. (4th) 274, where the Federal Court of Appeal adopts the so-called "Millhaven test".

b) Grievance

The first grievance referred to the Committee by the RCMP was received on February 7, 1989. On May 17, 1988, a member grieved the decision of the Force not to pay what the member deemed to be relocation expenses under the *RCMP Relocation Directive*, Administrative Manual Appendix VI-2-1 (sections 4.4.1. and 4.5.1.).

A Grievance Advisory Board unanimously recommended on June 10, 1988, that the member's grievance be denied. On June 16, 1988, the member's Commanding Officer agreed with that recommendation. On July 5, 1988, the member requested that the grievance be reviewed by the next level (the Commissioner) and that the grievance be forwarded to the Committee in accordance with the *RCMP Act*.

The evidence presented to the Committee revealed that the member transferred from detachment A to detachment B in 1981 while keeping a residence at detachment A. Three years later the member transferred to detachment C. Finally the member transferred to a detachment close to detachment A in 1986, moving back into the principal residence maintained since 1981. After having lived in that residence for 18 months, the member sold it in 1988 and bought another one in the same area. The member claimed the reimbursement of real estate and legal fees and other expenses for the sale and purchase of these residences, on the basis of transfer and moving expenses.

The Chairman issued his findings and recommendations on March 3, 1989. He qualified the *RCMP Relocation Directive* as an administrative tool setting out the Force's policy on that subject. As such, and in accordance with Administrative Law principles, the member seeking to enjoy the benefits it provides must establish compliance with its provisions. Taking into account the intent of the Directive, the Chairman recommended that the member's grievance be denied because the expenses claimed were not expenses incurred due to a relocation requested by the Force. As to the seven-month delay in referring the matter to the Committee, once it had been presented to the Commissioner, the Chairman stated that such a delay was unacceptable.

On April 6, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to deny the member's grievance.

RESEARCH PROGRAM

In its last Annual Report, the Committee outlined the consultations which had taken place with the Deputy Attorney General or Deputy Solicitor General of each province and the territories, the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Canadian Police Association, the Public Service Commission, the heads of a number of large Canadian corporations and other interested individuals. This consultation process provided valuable information regarding contemporary human resource management issues and in particular those issues which were likely to be referred to the Committee as grievance or appeal matters.

The Committee's Research Program, which is based in part on the result of the above consultation process, includes the production of a series of discussion papers. The first of these papers, entitled **"Suspensions — A Balanced View"**, reviewed significant issues relevant to the impact of a suspension on the employer and the employee. It reviewed a variety of employers and their approach to suspensions. The strengths and weaknesses of five suspension models were reviewed, namely:

a) temporary reassignment;
b) suspension without pay;
c) suspension with pay with statutory limit;
d) suspension with partial pay or benefits;
e) suspension with full pay.

The discussion paper was distributed to interested parties for consultation purposes. The Committee consulted the Attorneys General and Solicitors General of the provinces and territories, the Commissioner of the RCMP and the National Executive of divisional staff relations representatives of the RCMP.

The Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Police Association helped the Committee draw up a representative list of organizations from their membership to be consulted. In addition, the Committee consulted the Public Service Commission, the Treasury Board Secretariat and specific major Canadian corporations. In all, 84 groups were contacted.

The purpose of these consultations was to verify the accuracy of data, gather feedback on the form and content of the discussion paper, pick up models or options the Committee may have overlooked and complete the comparative analysis.

The Committee received replies from law enforcement agencies representing 63 per cent of all police officers in Canada.

Response figures were as follows:

Organization	Per Cent Responding
Government	
—Federal	66.6
—Provincial	30.7
Police	
—Commissions	20.0
—Forces	34.2
—Members' associations	12.5
Private Sector	33.3

Comments received were published in a Consultation Report. They indicated support for the concept of suspension with partial pay and suspension with pay for a statutory period.

The Research Directorate produced a second discussion paper entitled **"Relocations — A Painless Process?"**. This paper raises significant and current issues regarding relocations and reviews a number of employee relocation assistance programs. The paper also outlines major aspects of the challenge facing employers in developing relocation policies and programs.

Consultation regarding this paper is nearing completion and comments received will be produced in a second consultation report.

A third discussion paper on medical discharge is in the final stages of production.

This research has proved useful to the Committee. A significant number of police managers and members have also commented both verbally and in writing on the value of the Committee's published research in their own dealings with these issues.

The Committee received requests for copies of its discussion papers from agencies outside the country. These include the New South Wales Police Department (Australia), the Ombudsman of New South Wales, the Ombudsman of Western Australia, and the Police and Prisoner Officer's Complaints Commissioner (Israel).

The Committee has reviewed its research requirements for 1989-90 and placed priority on research in the areas of disciplinary discharge, post-complaint discipline and employee assistance programs.

The first of these projects, disciplinary discharge, will examine what constitutes misconduct by a police member. It will look at the criteria, policies and practices regarding employee misconduct of a number of employers including the RCMP, provincial and municipal police forces.

Research on post-complaint discipline will focus on discipline of a police member following a complaint by the public. The circumstances and criteria leading to the decision to discipline the member as well as the nature of the discipline will be considered. Organizations with decision-making authority regarding post-complaint discipline in Canada, the United States and abroad, will be canvassed in the course of this research. The impact of such decisions may be reviewed. This information is intended to facilitate the identification of standards regarding disciplinary matters.

The Research Directorate will also canvass the RCMP, municipal and provincial police forces, as well as public and private sector employers regarding existing employee assistance programs.

The purpose of this research will be to identify the strengths and weaknesses of various programs and models and their impact, if any, on employee conduct leading to disciplinary action by the employer.

SEMINAR, CONFERENCES, SPEECHES AND VISITS

In March, the Committee conducted a seminar in Ottawa on police human resource management. The comments received from the participants and guests invited to the Committee's first briefing and development session as well as from police managers consulted during the past year stressed the importance and usefulness of such a forum for discussing current human resource management issues relating to the police.

Human resources account for as much as 89 per cent of some police budgets. Chiefs of various police

forces were consulted regarding a choice of topics for the seminar. The majority expressed an interest in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and its impact on the management of police force personnel and in the suspension of police officers.

The Committee limited the attendance at this seminar to allow attendees the opportunity to participate and provide individual views.

Jack Marks, the President of the Canadian Association of Chiefs of Police and Chief of Police of the Metropolitan Toronto Police Force, opened the seminar. He welcomed participants from more than 20 police forces across Canada, and representatives of government organizations.

William F. Pentney, Professor of Law at the University of Ottawa, presented a paper dealing with the effects of the Charter on police human resource management. A panel discussion followed, chaired by the Honourable Keith A. Flanigan. Panelists were Colin D. McKinnon, Q.C., and Michael D. Edelson, two senior counsel.

The Deputy Solicitor General, Joseph S. Stanford, Q.C., spoke on the role and importance of the Committee.

At the afternoon session, Clifford Shearing, Professor of Criminology at the University of Toronto, presented a paper on suspensions. A panel discussion followed, chaired by John E. Hall, Q.C., senior counsel of the British Columbia Bar.

Panelists were Staff Inspector John Addison from the Metropolitan Toronto Police Force and Deputy Chief (now Chief) Thomas G. Flanagan, S.C. of the Ottawa Police Force.

Marc Cousineau, Professor of Law at the University of Ottawa and research consultant on the third research paper of the Committee on medical discharge, outlined the major issues encountered by organizations and their employees in the field of medical discharge.

The Committee is grateful to all those who contributed to and participated at this seminar.

Comments received following the seminar indicated strong support for further such events. Participants also recommended extending the seminar to provide more time for discussion. The panel approach was well received.

The Committee was represented at a conference in Montreal of the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement. The Chairman, at that conference, was moderator of a panel on the effects of civilian oversight on police. The Executive Director attended the 83rd Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police in Vancouver.

During the reporting period, the Chairman accepted a number of speaking engagements. Audiences included the following:

- The Prairie Police Chiefs
- The Atlantic Association of Chiefs of Police
- The Swift Current RCMP Regimental Dinner
- The Inter-departmental Committee on Law Enforcement Management

The Ontario Association of Chiefs of Police

The Inspectors' Orientation and Development Course No. 17-2 (RCMP)

The Vice-Chairman participated on a panel on administrative tribunals held at the University of Ottawa.

Committee personnel also accepted invitations to other speaking engagements.

During the year the Committee was honoured by the official visit of Commissioner John K. Avery and Chief Superintendent Jeffrey T. Jarratt, both members of the New South Wales Police Department. In a separate visit Chief Superintendent Col Cole, Chief of Staff to the Commissioner of the New South Wales Police Department, spent some time with the Chairman and Committee personnel and expressed an interest in receiving the Committee's research papers.

Visits to the Institut de Police du Québec, in Nicolet, and to the Police Academy of the Justice Institute of British Columbia in Vancouver were also made during the reporting year to examine the methodology used in training police officers.

ADMINISTRATION

The Committee has now had a period of nine months' experience, fully operative in both the review of grievances and appeals, and research.

The Committee recognizes and is grateful for the dedication of its personnel in dealing not only with the challenge of the volume of work but also that of the diversity of tasks required.

The Committee's resources for fiscal year 1988/89 comprised eleven (11) person-years and an operating budget of $355,000.00.

IV RELATIONSHIP WITH THE FORCE DURING THE YEAR UNDER REVIEW

The relationship between the Committee and the Force has evolved and matured during the year under review. As with any newly established agency, there were initial misunderstandings and in some cases misinterpretation of the Committee's mandate and its role. Expectations of some fell far short of parliamentary intent while others saw the Committee as circumspect and at times burdensome.

When the Committee began to deal with cases, some of the misconceptions began to disappear. Misunderstandings are not abnormal, although on occasion they may have a significant impact on the relationship between the Force and the Committee and perhaps preclude recourse to the Committee by members of the Force, a recourse which is theirs by law.

The Force in the last 12 months has taken some positive steps in the field of human resource management. Two of them deserve to be mentioned. The Chairman is pleased to note that grievances with respect to promotion and transfer will no longer be an obstacle in the effective promotion and transfer of a member. The Commissioner has on one hand protected the interest of the person promoted or transferred and on the other hand offered a personal guarantee that the griever will, if successful, be given a comparable advantage.

The personal undertaking of the Commissioner, made before the Act was proclaimed, has assisted the Committee in establishing a smooth and orderly transition of those matters within its competence which were pending at the time of proclamation and which therefore did not clearly come within the jurisdiction of the Committee. Successful negotiations and constructive discussion have enabled the Commissioner and the Committee to agree that all those matters would be referred to the Committee. At the time of the writing of this report, six referrals had been made under this agreement and the Chairman is pleased to note the co-operation of the Commissioner in resolving this issue without recourse to the judicial process.

The RCMP has responded to requests for assistance from the Committee in making the Committee's role known to Force members. On at least one occasion, however, the information was not accurate. In August, 1988 the Pony Express, the Staff Relations Branch Newsletter of the RCMP, erroneously described the process of referral to the Committee. The Force examined at length the concern of the Committee and amended its previous release three months later. The fact that the erroneous information was circulated is

unfortunate and should not have occurred.

While the Committee is still young, there is a profound desire by the Committee and its members that the relationship be one of trust and understanding. The perception of the Committee with respect to its role is that it can only be an asset in providing outside assistance, independent counsel and sound recommendations to the Force. During the year under review, many provincial bodies with jurisdiction similar to the Committee have felt it necessary to insist that their recommendation be binding on police forces. The Chairman has always maintained he was able to support the fact that police accountability and the Commissioner's accountability ought not to be fettered in such a way.

The Commissioner ought to have full autonomy to act within the law, subject to certain safeguards. The Committee, as it discharges its obligations, can only strengthen these safeguards.

If the relationship with the Force can continue to improve to the level that the Committee is seen as constructive, helpful and dispensing wise advice which the Force is prepared to consider, then the Committee's role can be defined so that the Force does not feel that its autonomy is threatened. Should circumstances not support this initial position, legislative recourse to make the Committee's recommendations binding is always possible.

V FUTURE PERSPECTIVES

INTRODUCTION

The Office of Ombudsman has gained popularity because it offers a credible solution to the seemingly contradictory notions of effective oversight and management accountability. Because the Ombudsman's power is limited to influencing rather than altering decisions, administrators retain the authority to make decisions for which they are accountable. The greater visibility of the system resulting from such oversight and accountability increases confidence in the practices and procedures followed by an organization.

There are Ombudsmen at both the federal and provincial levels. It is important to note that their success has been directly related to the degree to which their recommendations are implemented by the administration they monitor. Some Ombudsmen have commented on the advantages of making enforceable decisions rather than recommendations, thus leading to more timely and complete implementation. There has been a move toward such a system in certain jurisdictions in the past year. This is a significant departure from the traditional role of the Ombudsman; only time will indicate whether there will be a need to amend the *RCMP Act* along those lines.

The system recommended in the 1976 Report of the Commission of Inquiry relating to public complaints, internal discipline and grievance procedure within the RCMP recognized five main principles, two of which stand out in this context:

a) The Commissioner should retain responsibility for the control and management of the Force; and

b) An Office of Federal Police Ombudsman should ensure that a remedial, fair and thorough approach is taken in connection with personnel administration in the Force.

The Ombudsman role was intended to ensure that the entire system would be more visible and thereby accountable to Parliament, the Canadian public, the Force and its members. The accountability of the proposed system was to be safeguarded through the provision to the Ombudsman of "... all information concerning public complaints and their disposition". As well, "... all complaints should be recorded". The recommendations recognized the need to establish "... a reporting and recording system for grievances similar to that which has been recommended for public complaints".

The legislation ultimately enacted did not create an Office of Federal Police Ombudsman although it did adopt a similar system.

ACCOUNTABILITY

The Ombudsman model established by the 1986 amendments to the *RCMP Act* resulted in the creation of

two separate offices: the External Review Committee and the Public Complaints Commission. The reporting and recording requirement, common to both aspects in the 1976 Report, was partly lost in the transition.

Within Part VII (Public Complaints) of the *RCMP Act* (1986) section 45.47 requires that a "record" be established and maintained of all complaints received by the Force. That information is available to the Public Complaints Commission on request. This is consistent with the recommendations of the Commission of Inquiry.

There is no requirement, however, that a similar record be maintained in relation to grievances, discipline or discharge and demotion cases that are dealt with by the Force. In the absence of such a record there is no reference point from which the accountability of an organization can be measured. The processing of cases by the RCMP remains secure from public scrutiny except for those cases referred for review under the *Act*. Short of legislative action, it would be expected that the Force would be anxious to provide such information to preclude speculation about the effectiveness of its internal processes.

Concerns about accountability were not alleviated by a Special Edition of the RCMP's Staff Relations Branch Newsletter, the Pony Express, in November 1988. There the Commissioner commented upon his accountability to the Minister for the management of the Force and made the following statement:

> To be accountable, however, I must be kept informed about and be involved in all issues relevant to good management of the organization. I, therefore, feel I must insist that any staff relations issue involving or touching upon members of the Force ***must first be brought to my personal attention before going to any agency external to the RCMP*** or to our Minister. (emphasis added)

Such a direction, if it includes specific cases of grievance, discipline or discharge and demotion, is inconsistent with the requirement of the *Act* that these matters be referred to the Committee before being considered by the Commissioner. It is hoped that the statement in the Pony Express was not intended to alter the processes of statutory referral to the Committee contained in the *Act*. This is an issue that the Committee will monitor closely in the coming months with a view to assessing its impact upon the public accountability role of the Committee.

GRIEVANCES

The Chairman has expressed concerns in the past regarding the restricted jurisdiction of the Committee in relation to the referral of grievances. When such restrictions exist, combined with the fact that there is no "record" of the types and total number of grievances in the Force, the fairness, effectiveness and accountability of the system could be severely hampered.

A grievance process must be open, simple and accountable. Currently it is not entirely clear which

types of grievances are to be referred to the Committee.

A member may grieve a "... decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force in respect of which no other process for redress is provided by this Act, the regulations or Commissioner's standing orders." (Section 31, *RCMP Act*)

The Committee's grievance jurisdiction was further restricted by the provision of many such alternate processes, examples of which follow:

– Commissioner's Standing Orders:

Grievances related to members' performance evaluations, transfers or promotions are to be dealt with through a separate process.

– Regulations:

Paragraph 35 of the RCMP Regulations (SOR/88-361) specifies those positions, appointment to which cannot be grieved.

The referral of grievances was also restricted by the specification of the "types" of grievances that are to be referred to the Committee. The Governor in Council has specified those grievances in paragraph 36 of the RCMP Regulations which reads:

For the purposes of subsection 33(4) of the Act, the types of grievances that are to be referred to the External Review Committee of the Force are the following, namely,

(a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;

(b) the stoppage of pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the Act;

(c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;

(d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and

(e) administrative discharge for grounds specified in paragraphs 19(a), (f) or (i).

While sub-paragraphs 36(b) through (e) are more specific, sub-paragraph 36(a) is not. Whether or not a matter is referable under sub-paragraph 36(a) requires an interpretation in each case. That interpretation is made by the Force which is free to interpret those provisions as it sees fit. The Committee is not informed of the decisions that are made in relation to the application of sub-paragraph 36(a) of the *Act*. The *Act* or Regulations do not empower the Committee to be privy to such decisions which are, out of necessity, made by officers of the RCMP other than the Commissioner. Since there is no formal record of these decisions which can be reviewed by the Committee, the system at this juncture is not open to public scrutiny. This in turn jeopardizes its accountability.

The Chairman has discussed these issues with the Commissioner of the RCMP, who has satisfied the Chairman that he will be addressing his concerns in the coming year. It is hoped that a more open and accountable grievance process will evolve as a result of the continuing dialogue with the Commissioner.

The Committee has also been seized with an increasing expression of concern from members of the Force on the matter of grievances. These concerns deal with the imprecision in paragraph 36 of RCMP Regulations, the delays to which referable matters are subject and the perceived interference resulting from a referral. The validity of these concerns cannot be verified; the Committee does not have information on such matters. Their number and consistency however is disturbing.

DELAYS

Every case referred to the Committee during the reporting period arose prior to June 30, 1988; a final decision had not, however, been made prior to that date. With the concurrence of the Commissioner these cases were referred to the Committee for review in accordance with the provisions of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985 c. I-21 and the amendments to the *Act*, S.C. 1986 c. 11, where applicable.

The cases reviewed by the Committee are summarized in Part III of this Report. There is one aspect, however, that must be highlighted here. The overall time required by the Force for the internal processing of cases is approaching questionable limits. It took an average of four months from the date of the occurrence before a disciplinary charge was laid. It then took an additional eleven months on average before the matter was referred to the Committee. An average of fifteen months thus elapsed between the occurrence and the referral.

The system established by the *Act* promotes a quick resolution of grievances. It took seven months from the date the request for referral was made before it was received by the Committee. Grievances must be resolved quickly. The Committee was reminded on numerous occasions and from several quarters that this was recognized by the Commissioner of the RCMP who testified before the Legislative Committee on Bill C-65 in 1985.

In response to a proposal that a 90-day time limit be imposed for the Commissioner's decision, the Commissioner said:

> I do not see the need to put that in. I can assure you these things get attention as quickly as they can be attended to. (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-65*, December 10, 1985, Issue No. 11, p. 98)

This response terminated the debate on that proposed amendment.

If an organization's internal personnel administration process is to be effective, it must facilitate quick resolution at every stage, not introduce delay. The statistical data given above speak for themselves. The Chairman

and the Commissioner of the RCMP have discussed the internal delays within the Force. There is mutual agreement that they must be reduced under the new provisions of the *Act*, and the Commissioner has indicated he will address this matter as well in the next reporting year.

VI ANNEXES

1. List of Committee's Publications
2. External Review Committee's Operational Chart

ANNEX I

List of the Committee's Publications

Annual Report 1986-1987

Annex to Annual Report 1986-1987

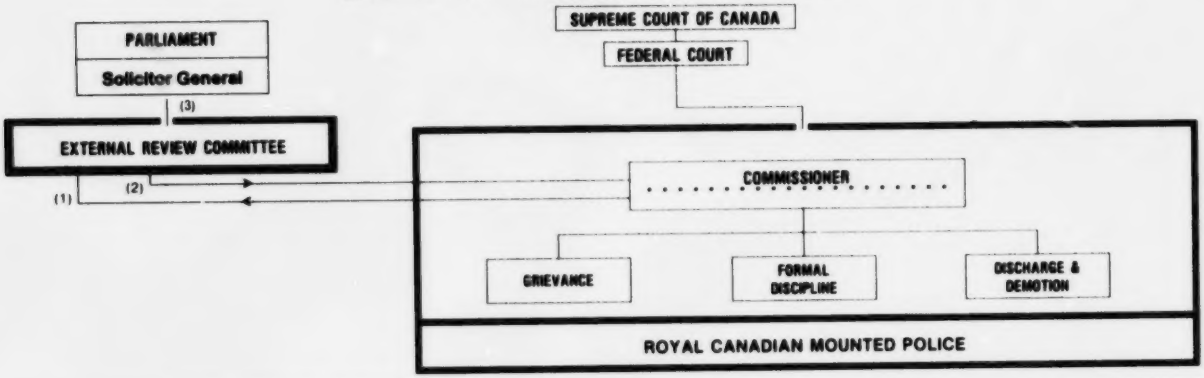
Annual Report 1987-1988

Suspensions — A Balanced View

Suspensions — Consultation Report

Relocation — A Painless Process?

EXTERNAL REVIEW COMMITTEE'S OPERATIONAL CHART



(1) The Commissioner shall refer any prescribed issue to the Committee.
(2) The Chairmen or the Committee shall send a report in writing to the Commissioner and all parties.
(3) The Chairmen shall submit to the Minister for transmission to Parliament a report of the activities of the Committee during that year and its recommendations.

RAPPORT ANNUEL

1988-1989

COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN

DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

3

Canada

Un sommaire de ce rapport est disponible.

Troisième Rapport annuel 1988-1989
Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 1159, Succursale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Numéro de catalogue JS74-1/1989
ISBN 0-662-56778-1

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

CANADA

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Chairman Président

le 16 juin 1989

L'honorable Pierre Blais, C.P., député
Solliciteur général du Canada
340 ouest, avenue Laurier
Immeuble Sir Wilfrid Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Conformément à l'article 30 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, je vous remets le Rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1988-1989, afin que vous le déposiez devant le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

MEMBRES DU COMITÉ

Président

L'honorable René J. Marin

Vice-présidente

F. Jennifer Lynch

Membres

Joanne McLeod
William Millar
Mary Saunders

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I

Introduction

Observations générales 1

PARTIE II

Nature et compétence du Comité

Rôle d'ombudsman 3
Questions touchant la compétence du Comité 4
Relation avec la Commission des plaintes du public 5

PARTIE III

Activités du Comité

Examen des cas 7
a) Discipline grave 7
b) Grief 10
Programme de recherche 11
Séminaire, conférences, discours, visites 13
Administration 15

PARTIE IV

Relation avec la Gendarmerie durant l'année 17

PARTIE V

Perspectives d'avenir

Introduction 19
L'obligation de rendre compte 20
Griefs 20
Délais 22

PARTIE VI

Annexes 25

I INTRODUCTION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le présent rapport traite des activités du Comité pendant la période se terminant le 31 mars 1989.

Les dispositions de la *Loi sur la GRC* (1986) permettant au Comité d'exercer pleinement son mandat ont été promulguées le 30 juin 1988. Le Comité, maintenant dans sa deuxième année complète d'exercice, continue d'acquérir la stabilité et l'assurance qui viennent avec le temps et l'expérience.

Dans le cadre de ses responsabilités d'examen concernant certains types de griefs et d'appels sur des questions de discipline grave, de renvoi et de rétrogradation, le Comité veille à ce que les droits des membres de la GRC soient respectés et protégés tout comme ceux des employés de la fonction publique.

L'obligation de soumettre ses rapports annuels au Parlement, par l'intermédiaire du Solliciteur général, donne l'assurance que le point de vue du Comité sera analysé à fond et que les opinions contraires, s'il en est, seront examinées et discutées.

Certains préféreraient un dialogue moins public et ont exprimé leurs critiques en ce sens. Toutefois, l'intention du Parlement est que le Comité exerce son mandat sans réserve, y compris sa responsabilité d'aviser «publiquement» la Gendarmerie des points préoccupants.

Le modèle d'examen adopté par le Parlement et recommandé par la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada ne donne pas au Comité le pouvoir de prendre des décisions exécutoires. Certains ont critiqué ce modèle. La question est encore discutée dans tout le Canada.

II NATURE ET COMPÉTENCE DU COMITÉ

RÔLE D'OMBUDSMAN

Les pouvoirs et les fonctions qu'exerce le Comité externe d'examen en vertu de la *Loi sur la GRC* sont dans une large mesure ceux d'un ombudsman chargé de la gestion des ressources humaines de la GRC. Comme un ombudsman, le Comité a largement accès à l'information, soit par examen de la documentation soit par des audiences. Le Comité peut faire des recommandations et il encourage la médiation lorsque c'est possible. Il est plus judicieux d'attribuer au Comité des pouvoirs semblables à ceux d'un ombudsman que d'avoir recours à des révisions judiciaires où les décisions sont exécutoires.

Alors que la révision judiciaire vise surtout la conformité à la loi, l'ombudsman se préoccupe surtout d'équité et d'impartialité. L'ombudsman interprète la loi du point de vue de la justice. Il peut ainsi avoir à appliquer des principes extrajuridiques afin d'animer l'esprit de la loi et de permettre le règlement de cas où l'application stricte de la loi pourrait résulter en injustice. L'ombudsman a donc pour but de remédier à ce que la loi a de trop strict lorsque celle-ci risque de faire défaut en raison même de son universalité. En examinant les cas individuels, le Comité s'assure que l'équité a prévalu; son examen est donc plus qu'une simple vérification du respect des exigences législatives et procédurales.

Le rôle d'ombudsman du Comité est nécessaire parce que, dans les relations de travail comme dans bien d'autres secteurs, l'injustice ne peut pas toujours être traitée par voie juridique. Le Comité doit être en mesure de trouver une solution juste et équitable aux questions qui relèvent de sa compétence, même si la mesure administrative ne justifie pas l'intervention d'une cour.

Le rôle de l'ombudsman est important parce que l'équité et la justice ne peuvent être invoquées, sur le plan juridique, comme le sont le droit et la légalité.

Si son rôle se limitait à effectuer une révision judiciaire, le Comité n'aurait pas si largement accès à l'information. Le simple examen de cas individuels au cours d'une révision judiciaire ne donne pas, à un tribunal, suffisamment d'information sur l'administration interne d'un programme pour lui permettre de présenter des recommandations concernant la réforme ou l'amélioration des pratiques administratives. Par ailleurs, les tribunaux se limitent à corriger des fautes; ils ne peuvent ordonner que l'on fasse preuve de bon sens ou que l'on applique efficacement une politique législative.

C'est là précisément que ce rôle d'ombudsman est le plus bénéfique. Le Comité ne se contente pas d'examiner les pratiques administratives simplement dans le cadre de cas individuels. Grâce à des recherches, aux contacts réguliers qu'il a avec les

membres de la Gendarmerie, et par l'examen des cas qui lui sont adressés, le Comité peut obtenir une vue générale des pratiques administratives de la GRC, sur les questions de grief, de discipline, de renvoi et de rétrogradation. Le Comité est donc à même de présenter des recommandations dignes de crédibilité et judicieuses sur la manière d'améliorer la prestation de ces programmes. Il est à remarquer qu'à titre d'observateur éclairé le Comité est également bien placé pour appuyer la pratique administrative lorsque celle-ci agit en toute équité et justice. Comme le dit le juge Dickson dans *B.C. Development Corp. et al* c. *Friedmann, Ombudsman et al* [1984], 2 R.C.S. 447 à la p. 461:

> [L'ombudsman] peut conclure que la plainte est non fondée, ce qui se produit souvent, et dans ce cas son rapport impartial et indépendant, dans lequel il exonère l'organisme public, peut fort bien servir à remonter le moral et à rétablir la confiance en soi des fonctionnaires visés.
>
> Bref, les pouvoirs que possède l'ombudsman lui permettent d'aborder les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre effectivement.

Pour ce qui est de l'obligation de rendre compte au public, le rôle du Comité est semblable à celui de l'ombudsman. Lorsqu'il examine l'activité de la Gendarmerie dans les domaines relevant de sa compétence, le Comité ne vise pas seulement à protéger les intérêts des membres à l'égard de la Gendarmerie, mais aussi à établir un juste équilibre entre les intérêts de la Gendarmerie et de ses membres, et ceux du public. La raison d'être de la Gendarmerie est de servir et de protéger le public, et celui-ci a le droit de s'attendre à ce qu'elle rende compte de la manière dont elle s'acquitte de ses fonctions. Le Comité représente en effet l'oeil du public scrutant les systèmes de grief, de discipline, de renvoi et de rétrogradation de la GRC. Il ne suffit donc pas que les pratiques administratives soient satisfaisantes pour la Gendarmerie et ses membres; le Comité doit également tenir compte de cette troisième dimension que constitue l'intérêt public. À ce propos, il est à noter que, malheureusement, le Comité n'a pas le pouvoir de surveiller le traitement, par la GRC, de tous les cas de grief, de discipline, de renvoi et de rétrogradation, et qu'il est ainsi privé de la dernière dimension nécessaire pour s'acquitter à fond de sa fonction de surveillance.

On voit donc que le rôle d'ombudsman du Comité est renforcé par sa capacité de présenter des recommandations efficaces et raisonnables touchant la *Loi sur la GRC*. Dans le cadre d'une révision purement judiciaire, le Comité ne pourrait être aussi efficace.

QUESTIONS TOUCHANT LA COMPÉTENCE DU COMITÉ

Le règlement actuel de la GRC donne une liste exhaustive et restrictive des griefs qui peuvent être soumis à l'examen du Comité. Bien que la liste de l'alinéa 36 soit restrictive, sa signification et sa portée sont sujettes à interprétation, particulièrement en ce

qui concerne le premier sous-alinéa. Le Comité est particulièrement préoccupé par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs de compétence, la nature de la *Loi* et des règlements est telle que c'est la Gendarmerie, l'organisme même dont les actions font l'objet d'un examen, qui contrôle le processus de renvoi. Non seulement le Comité n'est pas en mesure de déterminer si une question relève de sa compétence, mais encore, il ne saura même pas le nombre et le genre de cas que, d'après la Gendarmerie, il n'y a pas lieu de lui renvoyer.

Le secrétariat du Comité a reçu maints commentaires concernant ces lacunes. Le Comité n'interprète peut-être pas les dispositions du sous-alinéa 36a) de la même manière que la Gendarmerie. Il semblerait préférable que l'organisme dont le rôle est de protéger équitablement tous les intérêts concernés soit doté du pouvoir de déterminer si une question relève de sa compétence. Le Comité n'est pas à même de présenter son point de vue sur les raisons qui ont motivé l'adoption de ce système. Il est à noter que le Comité n'a pas été inclus dans le processus de consultations officielles qui ont mené au Résumé de l'étude de l'impact de la réglementation préparé dans le processus de réglementation. Il lui resterait la possibilité de mettre en question le caractère adéquat du règlement si le processus de renvoi évoluait de manière à rendre cette démarche nécessaire.

RELATION AVEC LA COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC

La Partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* qui traite des plaintes du public a été promulguée le 30 septembre 1988. À cette date, la Commission des plaintes du public contre la GRC a obtenu la compétence nécessaire pour traiter les plaintes du public contre la GRC.

Bien que le Comité et la Commission des plaintes du public aient des mandats différents, un chevauchement entre les secteurs de compétence pourrait se présenter. Lorsque, suite à une plainte du public, la GRC impose des mesures de discipline grave à un de ses membres, le Comité peut être amené à examiner la sanction à la lumière des circonstances de la plainte.

Le Comité et la Commission des plaintes du public ont établi un dialogue au niveau des domaines d'intérêt mutuel. Le Comité a été représenté par quelques membres du personnel à un colloque organisé par la Commission des plaintes du public, en novembre 1988. Ce dialogue tire son importance de ce qu'il permet au Comité de savoir où se situe la Commission des plaintes du public par rapport à son mandat.

Le Comité souhaite poursuivre ce dialogue mais il ne peut ignorer la politique législative de la *Loi sur la GRC*, laquelle établit deux organismes traitant l'un les plaintes du public, l'autre des questions de griefs, de discipline grave, de renvoi et de rétrogradation. Le Comité reconnaît cette politique et l'applique efficacement aux questions relevant de sa compétence.

III ACTIVITÉS DU COMITÉ

EXAMEN DE CAS

a) Discipline grave

Appel n° 1

La GRC a renvoyé au Comité la première question d'ordre disciplinaire le 12 décembre 1988. En novembre 1987, un membre de la Gendarmerie a été accusé de manquement au devoir pour conduite honteuse en vertu du paragraphe 25(o) de la *Loi sur la GRC*. L'accusation concernait l'allégation que le membre, le 8 juin 1987, avait été impliqué dans un acte criminel. Le membre a été également accusé d'une infraction criminelle en rapport avec le même incident.

Le 12 avril 1988, le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a plaidé coupable. Le 22 juillet 1988, l'officier présidant le tribunal a imposé une amende de 500 $ et a recommandé que le membre soit destitué de la Gendarmerie. Le 22 septembre 1988, le membre a interjeté appel devant le Commissaire concernant la peine et la recommandation de destitution.

Le membre a fait partie de la Gendarmerie pendant sept ans et il a toujours reçu de bonnes évaluations du rendement. La preuve indiquait cependant qu'il avait déjà commis des actes semblables à celui pour lequel il était accusé de conduite honteuse.

Le 3 février 1989, le président a déposé ses conclusions et ses recommandations. Considérant que la conduite du membre avait nui à la réputation de la Gendarmerie, qu'elle le rendait incapable de s'acquitter correctement de ses fonctions et qu'elle pourrait inciter d'autres membres à refuser de travailler avec lui, nuisant ainsi à la bonne gestion de l'effectif de la GRC, le président a supporté la recommandation de renvoi. Néanmoins, il recommandait que l'amende de 500 $ soit remplacée par une réprimande écrite.

Le 16 février 1989, le membre a donné sa démission laquelle a été acceptée par son commandant et a pris effet le 10 mars 1989.

Le 9 mars 1989, dans sa décision faisant suite à l'appel, le Commissaire a accepté de remplacer l'amende de 500 $ par une réprimande. Le membre ayant démissionné, le Commissaire n'a pas statué sur l'appel concernant la recommandation de renvoi.

Appel n° 2

La GRC a renvoyé cette question au Comité le 15 décembre 1988. Le 21 janvier 1988, un membre de la Gendarmerie a été accusé de manquement au devoir pour conduite honteuse en vertu du paragraphe 25(o) de la *Loi sur la GRC*; l'incident s'était produit le 18 septembre 1987. Le membre a également été accusé d'une infraction au *Code criminel* en rapport avec le même incident.

Les 21, 22 et 23 juin 1988, le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a été reconnu coupable du chef d'accusation. À l'issue du verdict, l'officier présidant le tribunal a imposé une réprimande et une amende de 500 $,

et recommandé que le membre soit destitué de la Gendarmerie. Le membre a interjeté appel en ce qui concerne la condamnation, la punition et la recommandation de destitution.

Le membre est entré à la GRC en 1978; il y a occupé divers postes. En 1986, alors qu'il était en service, il a été atteint d'une blessure qui s'est révélée suffisamment grave pour que le commandant du membre demande, en juin 1987, la convocation d'une commission médicale en vue de recommander son renvoi pour raisons médicales.

Au cours de la même période, le membre a dû faire face à plusieurs événements malheureux, certains en rapport avec son emploi dans la Gendarmerie, d'autres de nature personnelle.

Devant le tribunal de service, le psychologue de la Gendarmerie a témoigné que le membre n'était nullement susceptible de commettre d'autre infraction. La preuve a aussi démontré que le membre avait toujours été honnête et digne de confiance.

Pour ce qui est de l'accusation portée en vertu du *Code criminel*, un procureur de la Couronne a inscrit une suspension d'instance après que le membre ait volontairement participé à un programme de déjudiciarisation, effectué quarante heures de travail communautaire et envoyé des lettres d'excuse à la victime et à la Gendarmerie. Aucune accusation criminelle n'a été enregistrée à l'égard du membre.

Le 3 février 1989, le président a déposé ses conclusions et ses recommandations. Il a remarqué que dans *Fedoriuk c. Canada (Commissaire de la GRC)*, C.A.F., le 21 octobre 1988, la Division d'appel de la Cour fédérale du Canada a décidé que le Commissaire avait le devoir, lorsqu'il envisageait la destitution d'un membre, d'examiner les circonstances particulières de l'infraction. En outre, le tribunal doté d'un pouvoir discrétionnaire ne devait pas, en adoptant une règle trop stricte, se rendre incapable d'exercer ce pouvoir dans les cas individuels.

À la lumière des circonstances atténuantes mentionnées plus haut, le président a déclaré qu'il n'appuierait pas la recommandation de destitution. Il a plutôt recommandé une réprimande et une perte de solde de 10 jours.

Le 6 avril 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président, à savoir de ne pas donner suite à la recommandation de destitution faite par l'officier présidant le tribunal. Il a toutefois confirmé la décision de l'officier présidant le tribunal d'imposer une réprimande et une amende de 500 $.

Appel n° 3

La GRC a renvoyé la question au Comité le 25 janvier 1989. Le 24 mai 1988, un membre de la Gendarmerie a été accusé d'un manquement au devoir pour conduite honteuse en vertu du paragraphe 25(o) de la *Loi sur la GRC*. Cette accusation faisait suite à des événements qui s'étaient produits lors d'une enquête criminelle menée par le membre. Le chef d'accusation était que le membre

avait faussement présenté le résultat de l'enquête.

Les 27, 28 et 29 juillet 1988, et les 20 et 21 septembre 1988, le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC qui l'a trouvé coupable. L'officier présidant le tribunal de service a imposé une réprimande écrite et une perte de solde de 10 jours. Le membre a interjeté appel en ce qui concerne la condamnation et la perte de solde.

Le 3 mars 1989, le président a déposé ses conclusions et ses recommandations. Il déclarait que la poursuite n'avait pas réussi à établir les faits en cause et que rien ne prouvait que le sujet avait délibérément essayé de tromper ses supérieurs dans la conduite de l'enquête. La preuve présentée au tribunal de service indiquait que le supérieur du membre n'avait pas donné à celui-ci suffisamment d'explication concernant le déroulement de l'enquête.

Le président a recommandé que l'on accueille l'appel et que l'on annule le verdict du tribunal de service.

Le 21 avril 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président, à savoir d'annuler le verdict rendu par l'officier présidant le tribunal.

Appel n° 4

La question a été renvoyée au Comité le 25 janvier 1989. Le 24 février 1989, le président du Comité a ordonné la tenue d'une audience pour enquêter sur la question. L'audience aura lieu à une date à être déterminée.

Appel n° 5

Cette question a été renvoyée au Comité par la GRC le 27 février 1989.

Le 30 mai 1988, un membre de la Gendarmerie a été accusé de manquement au devoir pour conduite honteuse aux termes du paragraphe 25(o) de la *Loi sur la GRC*; l'incident avait eu lieu le 26 février 1988. Pour le même incident, le membre a également été accusé d'une infraction au *Code criminel*, accusation retirée par la suite par un procureur de la Couronne.

Les 12 et 13 septembre 1988, le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a plaidé coupable. Après avoir accepté le plaidoyer et déclaré le membre coupable, l'officier présidant le tribunal a imposé une réprimande et une amende de 500 $. Il a également recommandé la destitution du membre bien que celle-ci n'ait pas été demandée par son commandant. L'accusé a interjeté appel en ce qui concerne la peine et la recommandation de destitution.

Le membre s'est joint à la GRC en 1985 et a occupé divers postes. Il a de bons états de service en ce qui concerne la discipline et le rendement. En effet, devant le tribunal de service, le commandant a déclaré, par l'intermédiaire de son représentant, que le membre pouvait encore faire du bon travail dans la Gendarmerie. La preuve a démontré qu'au moment de l'incident qui a entraîné l'accusation de conduite honteuse, le membre traversait une période de difficultés personnelles et familiales.

Dans ses conclusions et ses recommandations, le président a considéré qu'il y avait peu de circonstances atténuantes, mais que la décision du commandant de l'accusé de ne pas demander la destitution de celui-ci pouvait être considérée comme une circonstance atténuante importante. Étant donné le rôle important du commandant dans la gestion des ressources humaines, sa présentation mérite d'être sérieusement prise en considération. Il y aurait certainement moyen de résoudre la question différemment tout en sauvegardant les intérêts de la Gendarmerie et du public. Le président a donc recommandé que l'on annule la recommandation de destitution mais que l'on maintienne la réprimande et l'amende de 500 $.

Déclaration générale

L'examen du président sur les questions disciplinaires traitées en 1988-1989 a permis de mettre en lumière certains principes dont il faut tenir compte dans les cas de ce genre. Ce ne sont, en aucune façon, les seuls applicables. Les voici:

1) Avant d'arrêter une décision, il faut prendre en considération les circonstances particulières à chaque cas. Un tribunal doté de pouvoirs discrétionnaires ne doit pas, en adoptant une règle fixe, se rendre incapable d'exercer ces pouvoirs: ***Fedoriuk*** c. ***Canada (Commissaire de la GRC)***, C.F.A. le 21 octobre 1988.
2) La conduite d'un invidu, **hors de son lieu de travail,** peut justifier la destitution si l'employeur indique que le cas répond à l'un des critères suivants:
   a) la conduite de l'employé nuit à la réputation de l'employeur ou détériore la qualité de son travail;
   b) le comportement de l'employé l'empêche de s'acquitter de ses fonctions de façon satisfaisante;
   c) le comportement de l'employé est tel que les autres employés ne peuvent ou ne veulent pas travailler avec lui, ou sont réticents à le faire;
   d) l'employé s'est rendu coupable d'une infraction grave au ***Code criminel*** et sa conduite a nui à la réputation de l'employeur et des autres employés;
   e) la conduite de l'employé rend difficile, pour l'employeur, la gestion efficace du travail et du personnel.

   Flewelling and Adjudication Board (1986), 24 D.L.R. (4e) 274, où la Cour d'appel fédérale a adopté le «Milhaven test».

b) Grief

Le Comité a reçu le premier grief renvoyé par la GRC le 7 février 1989. Le 17 mai 1988, un membre a présenté un grief sur la décision prise par la Gendarmerie de ne pas lui rembourser ce qu'il jugeait être des frais de réinstallation aux termes de la

Directive sur la réinstallation, Manuel administratif, annexe VI-2-1 (articles 4.4.1 et 4.5.1).

Le 10 juin 1988, un comité consultatif sur les griefs a recommandé à l'unanimité que le grief du membre soit refusé. Le 16 juin 1988, le commandant du membre s'est rallié à cette recommandation. Le 5 juillet 1988, le membre a demandé que le grief soit examiné par le niveau supérieur (le Commissaire) et soit transmis au Comité conformément à la *Loi sur la GRC*.

D'après la preuve présentée, le membre a été, en 1981, muté du détachement A où il résidait, au détachement B. Trois ans plus tard, il a été muté au détachement C. Enfin, en 1986, il a été muté à nouveau à un détachement près du détachement A, et il s'est réinstallé dans sa résidence principale qu'il avait gardée depuis 1981. Après avoir vécu dix-huit mois dans cette résidence, il l'a vendue en 1988 et a acheté une autre maison dans le même secteur. Le membre réclame le remboursement des frais immobiliers et juridiques et d'autres dépenses reliées à la vente et à l'achat de ces deux résidences, à titre de frais de mutation et de déménagement.

Le 3 mars 1989, le président a déposé ses conclusions et ses recommandations, où il déclarait que la *Directive sur la réinstallation* était un outil administratif établissant la politique de la Gendarmerie à cet égard. Conformément aux principes du droit administratif, le membre qui veut s'en prévaloir doit établir que les circonstances sont conformes aux dispositions de la directive. Étant donné l'objectif de celle-ci, le président a recommandé que le grief du membre soit refusé parce que les dépenses dont on réclamait le remboursement n'étaient pas dues à une réinstallation exigée par la Gendarmerie. Pour ce qui est du délai de sept mois qui s'est écoulé entre la présentation du grief au Commissaire et le renvoi au Comité, le président l'estime inacceptable.

Le 6 avril 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président de refuser le grief.

PROGRAMME DE RECHERCHE

Dans le dernier Rapport annuel du Comité, il était question des consultations qui ont eu lieu entre le sous-procureur général ou le sous-solliciteur général de chaque province et des territoires, la GRC, l'Association canadienne des chefs de police, l'Association canadienne des policiers, la Commission de la fonction publique, les chefs d'un certain nombre de grandes sociétés canadiennes et autres personnes concernées. Ce processus de consultation a donné des informations fort intéressantes sur les questions de gestion des ressources humaines et en particulier sur les questions susceptibles d'être renvoyées au Comité comme étant de grief ou d'appel.

Le Programme de recherche du Comité, fondé en partie sur les résultats des consultations susmentionnées, comprend la production d'une série de documents de travail. Le premier de ces documents, intitulé

«**Suspensions — Une analyse comparée**», examine les questions importantes touchant les répercussions que peut avoir une suspension sur l'employeur et sur l'employé. On y trouve le point de vue de différents employeurs à l'égard de la suspension. On y passe en revue les points forts et les points faibles de cinq modèles de suspension:

a) la réaffectation temporaire;
b) la suspension sans solde;
c) la suspension avec solde en fonction de limites statutaires;
d) la suspension avec solde ou avantages partiels;
e) la suspension avec pleine solde.

Le document a été distribué à toutes les parties intéressées aux fins de consultation. Le Comité a consulté les procureurs généraux et solliciteurs généraux des provinces et des territoires, le Commissaire de la GRC et l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC.

L'Association canadienne des chefs de police et l'Association canadienne des policiers ont aidé le Comité à établir une liste représentative des organisations dont les membres pourraient être consultés. Le Comité a également consulté la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et certaines grandes sociétés canadiennes, soit en tout quatre-vingt-quatre groupes.

L'objet de ces consultations était de vérifier l'exactitude des données, de recueillir des commentaires sur la présentation et le contenu du document de travail, de déceler des modèles ou des solutions que le Comité n'aurait pas envisagés et d'effectuer une analyse comparative.

Les organismes d'application de la loi qui ont répondu au Comité représentaient soixante-trois pour cent des agents de police canadiens.

Les réponses se répartissaient comme suit:

Organisme	Pourcentage de réponses
Gouvernement	
—fédéral	66,6
—provincial	30,7
Police	
—commissions	20,0
—services	34,2
—associations de membres	12,5
Secteur privé	33,3

Les commentaires reçus ont été publiés dans un Compte rendu de consultation. En général, ils appuyaient les concepts de la suspension avec solde partielle et de la suspension avec solde en fonction de limites statutaires.

La Direction de la recherche a produit un deuxième document de travail intitulé «**La réinstallation — Peut-elle se faire sans difficulté?**». Ce document pose d'importantes questions d'actualité concernant les réinstallations et examine un certain nombre de programmes d'aide à la réinstallation destinés aux employés. Le document décrit également des aspects importants du défi que constitue, pour les employeurs, l'élaboration de politiques et de programmes de réinstallation.

Les consultations sur ce document sont presque terminées et les commentaires reçus seront exposés dans un second Compte rendu de la consultation.

Un troisième document de travail qui traite du renvoi pour raisons médicales est presque terminé.

Cette recherche s'est révélée très utile pour le Comité. Bon nombre d'administrateurs et de membres des services de police ont indiqué, oralement et par écrit, que la publication des documents de recherche du Comité les aidait beaucoup lorsqu'ils avaient à traiter des questions du même ordre.

Plusieurs organismes de l'étranger ont communiqué avec le Comité pour obtenir des exemplaires de ces documents de travail, notamment le New South Wales Police Department (Australie), l'Ombudsman du New South Wales, l'Ombudsman de Western Australia et le Police and Prisoner Officer's Complaints Commissioner d'Israël.

Après avoir examiné ses besoins en matière de recherche pour 1989-1990, le Comité a désigné comme prioritaires les domaines de renvoi disciplinaire, des mesures disciplinaires consécutives à des plaintes et des programmes d'aide aux employés.

Le premier de ces projets, le renvoi disciplinaire, verra à définir ce qui constitue un cas d'inconduite pour un policier. On examinera les critères, les politiques et les pratiques appliqués chez certains employeurs incluant la GRC et les corps policiers provinciaux et municipaux.

La recherche sur les mesures disciplinaires consécutives à des plaintes portera, comme il se doit, sur les mesures prises à l'égard des policiers qui auront fait l'objet d'une plainte du public. On étudiera les circonstances et les critères qui déterminent la prise de mesures disciplinaires tout autant que la nature de ces mesures. Au cours de la recherche, on communiquera avec des organismes du Canada, des États-Unis et d'autres pays ayant des pouvoirs décisionnaires dans ce domaine et on examinera les répercussions des décisions prises. Les renseignements ainsi recueillis devraient aider à établir des normes concernant les questions de discipline.

La Direction de la recherche portera également ses efforts sur les programmes d'aide aux employés existant dans la GRC, dans les corps policiers municipaux et provinciaux ainsi que chez des employeurs des secteurs public et privé.

Le but de la recherche sera de reconnaître les points forts et les points faibles des divers programmes et modèles et, le cas échéant, leurs répercussions sur la conduite des employés qui sont susceptibles d'entraîner des mesures disciplinaires de la part des employeurs.

SÉMINAIRE, CONFÉRENCES, DISCOURS ET VISITES

En mars, le Comité a organisé, à Ottawa, un séminaire sur la gestion des ressources humaines policières. Les commentaires des participants et des personnes invitées à la première

session d'intégration et de développement du Comité ainsi que ceux des administrateurs de police consultés durant la dernière année, font ressortir l'importance et le caractère utile d'un séminaire de ce genre lorsqu'il s'agit de discuter les questions actuelles de gestion des ressources humaines ayant trait à la police.

Dans certains services de police, les ressources humaines peuvent représenter jusqu'à quatre-vingt-neuf pour cent du budget. Les chefs de divers services de police ont été approchés pour le choix des sujets à traiter au séminaire. La majorité d'entre eux ont dit s'intéresser à la Charte canadienne des droits et libertés et à ses répercussions sur la gestion du personnel des services policiers ainsi qu'à la suspension des agents de police.

Le Comité a délibérément établi un nombre limite de participants au séminaire, de manière que ceux-ci puissent prendre part aux débats et faire connaître leur point de vue personnel.

Le séminaire a été inauguré par Jack Marks, président de l'Association canadienne des chefs de police et chef des services de police du grand Toronto. Il a souhaité la bienvenue aux représentants de plus de 20 services de police et organismes gouvernementaux de tout le Canada.

William F. Pentney, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a présenté un exposé traitant des effets de la Charte sur la gestion des ressources humaines dans la police. Une discussion en panel a suivi, sous la présidence de l'honorable Keith A. Flanigan. Les membres du panel étaient Colin D. McKinnon, c.r., et Michael D. Edelson, tous deux conseillers principaux.

Le sous-solliciteur général, Joseph S. Stanford, c.r., a parlé du rôle et de l'importance du Comité.

À la séance de l'après-midi, Clifford Shearing, professeur de criminologie à l'Université de Toronto, a présenté un exposé sur les suspensions. Une discussion en panel a suivi, sous la présidence de John E. Hall, c.r., conseiller principal au barreau de la Colombie-Britannique. Les membres du panel étaient John Addison, inspecteur d'état-major au service de police du grand Toronto et Thomas G. Flanagan, sous-chef (maintenant chef) de la police d'Ottawa.

Marc Cousineau, professeur de droit à l'Université d'Ottawa et conseiller pour le troisième document de recherche du Comité concernant le renvoi pour raisons médicales, a exposé les principales questions auxquelles doivent faire face les organisations et les employés lorsqu'il s'agit de ce genre de renvoi.

Le Comité a apprécié la contribution de toutes les personnes qui ont participé au séminaire.

D'après les commentaires reçus, beaucoup sont en faveur de ce genre de rencontre. Des participants ont également recommandé que le séminaire soit prolongé pour permettre plus de discussion. Le principe de discussion en panel a été très apprécié.

Le Comité a été représenté à la conférence de l'International Association for Civilian Oversight of Law

Enforcement qui a eu lieu a Montréal. Le président y a dirigé un panel sur les effets de la surveillance de la police par des organismes civils. Le directeur exécutif du Comité a assisté à la 83e conférence annuelle de l'Association canadienne des chefs de police tenue à Vancouver.

Durant la période visée, le président a accepté de prendre la parole devant divers auditoires, notamment:

- Les chefs de police des Prairies
- L'Association des chefs de police de l'Atlantique
- Le dîner régimentaire du détachement de la GRC de Swift Current
- Le Comité interministériel de gestion de l'application de la loi
- L'Association des chefs de police de l'Ontario
- Les participants au cours d'initiation et de perfectionnement des inspecteurs n° 17-2 (GRC)

La vice-présidente a participé à un panel sur les tribunaux administratifs qui s'est tenu à l'Université d'Ottawa.

D'autres membres du personnel du Comité ont également été invités à prendre la parole devant divers auditoires.

Pendant l'année, le Comité a reçu la visite officielle du Commissaire John K. Avery et du surintendant principal Jeffrey T. Jaratt, tous deux du New South Wales Police Department (Australie). À une autre occasion, le surintendant principal Col Cole, chef du personnel auprès du Commissaire du New South Wales Police Department a rencontré le président et le personnel du Comité, et exprimé l'intérêt de recevoir les documents de recherche du Comité.

Des visites à l'Institut de police du Québec à Nicolet et à la Police Academy of the Justice Institute de la Colombie-Britannique à Vancouver, ont été organisées, au cours desquelles on a étudié les méthodes de formation des agents de police.

ADMINISTRATION

Le Comité a maintenant neuf mois d'expérience et il est pleinement opérationnel autant dans l'examen des griefs et des appels que dans la recherche.

Le Comité remercie son personnel qui, par son dévouement, a fait face à un volume de travail considérable tant par la quantité que par la diversité des tâches.

Pour l'année financière 1988-1989, les ressources du Comité s'élevaient à onze (11) années-personnes et à 355 000 $ en budget de fonctionnement.

IV RELATION AVEC LA GENDARMERIE DURANT L'ANNÉE

Pendant l'année écoulée, la relation du Comité avec la Gendarmerie a évolué et mûri. Comme c'est le cas pour tout nouvel organisme, il y a eu des malentendus et dans certains cas une interprétation erronée du mandat et du rôle du Comité. Les attentes de certains étaient très en-deçà de ce qu'avait prévu le législateur alors que d'autres voyaient le Comité comme exigeant, voire même pénible.

Ces idées fausses se sont dissipées, en partie, quand le Comité a commencé à traiter des cas. Le fait qu'il y ait des malentendus n'a rien d'exceptionnel; il n'en reste pas moins qu'à l'occasion, cela peut avoir des répercussions sérieuses sur la relation entre la Gendarmerie et le Comité, et peut-être même, empêcher certains membres de la Gendarmerie de faire appel au Comité, alors que la loi leur en donne le droit.

Ces douze derniers mois, la Gendarmerie a pris, dans le domaine de la gestion des ressources humaines, des mesures positives dont deux méritent qu'on les mentionne. Le président est heureux de remarquer que dorénavant, un grief ne constituera pas un obstacle à la promotion ou à la mutation d'un membre. Ainsi, l'intérêt de la personne promue ou mutée se trouve protégé, et en même temps, l'auteur du grief a la garantie personnelle du Commissaire que, s'il obtient gain de cause, il recevra un avantage comparable.

Grâce à l'engagement personnel du Commissaire, donné avant la promulgation de la Loi, le Comité a pu procéder à une transition facile et ordonnée concernant des questions relevant de sa compétence mais qui, étant en instance au moment de la promulgation ne tombaient pas clairement sous la juridiction du Comité. Après des négociations et des discussions constructives, le Commissaire et le Comité ont convenu que ces questions seraient renvoyées au Comité. Au moment de la rédaction de ce rapport, il y a eu six renvois aux termes de cet accord et le président a constaté avec plaisir que, grâce à la coopération du Commissaire, on a pu résoudre cette question sans avoir recours au processus judiciaire.

À la demande du Comité, la GRC a aidé à faire connaître le rôle du Comité à ses membres. Toutefois, l'information n'a pas toujours été exacte, tout au moins en une occasion. En août 1988, le Pony Express, bulletin de la Sous-direction des relations fonctionnelles de la GRC, a décrit le processus de renvoi au Comité de façon erronée. La Gendarmerie a soigneusement examiné la question et a publié une modification trois mois plus tard. Il s'agit d'un fait regrettable qui n'aurait pas dû se produire.

Bien que le Comité soit encore tout nouveau, le Comité et ses membres souhaitent vivement que la relation avec la Gendarmerie en soit une de confiance et de compréhension. Tel que le Comité lui-même perçoit son rôle, celui-ci ne peut-être qu'un atout pour la Gendarmerie en ce qu'il fournit à celle-ci une aide extérieure, un service de conseils indépendants et des recommandations judicieuses. Pendant l'année visée par le rapport, nombre d'organismes provinciaux ayant des secteurs de compétence semblables à celui du Comité ont exprimé avec insistance l'opinion que leurs recommandations devraient être exécutoires pour les corps policiers. Le président a toujours indiqué qu'à son avis, il n'était pas souhaitable d'entraver de cette manière la fonction de la police et celle du Commissaire. Le Commissaire devrait, tout en respectant certaines garanties, jouir d'une pleine autonomie dans le cadre de la Loi. En s'acquittant de ses fonctions, le Comité ne peut que renforcer ces garanties.

Si la relation avec la Gendarmerie peut continuer de s'améliorer jusqu'au niveau où le Comité sera vu comme un élément positif, susceptible de dispenser des conseils judicieux dont la Gendarmerie est réellement prête à tenir compte, on pourra alors définir le rôle du Comité de manière que la Gendarmerie ne se sente pas menacée dans son autonomie. Si, à cause des circonstances, cette position n'était pas soutenue, le Comité pourrait toujours avoir recours au processus législatif pour rendre ses recommandations exécutoires.

V PERSPECTIVES D'AVENIR

INTRODUCTION

La popularité du Bureau de l'ombudsman découle de ce que celui-ci offre une solution acceptable à la contradiction que constituent apparemment les notions de surveillance efficace et d'obligation de rendre compte de la gestion. Comme le pouvoir de l'ombudsman se limite à influencer les décisions plutôt qu'à les modifier, les administrateurs gardent le pouvoir de prendre des décisions dont ils doivent rendre compte. La plus grande visibilité du système résultant de ces principes de surveillance et d'obligation de rendre compte amplifie la confiance que l'on a dans les pratiques et les procédures d'une organisation.

On trouve des ombudsmen aux paliers fédéral et provinciaux. Il est important de remarquer que leur succès est directement relié à la mesure dans laquelle l'administration qu'ils contrôlent applique leurs recommandations. Certains ombudsmen font ressortir les avantages qu'il y a à prendre des décisions exécutoires plutôt que de présenter des recommandations, les premières étant appliquées plus à propos et plus complètement. Dans certains secteurs de compétence, on a commencé à prendre des mesures dans ce sens l'année dernière. Cette démarche représente un écart par rapport au rôle traditionnel de l'ombudsman; seul le temps dira s'il y a lieu de modifier ainsi la *Loi sur la GRC*.

Le système recommandé dans le Rapport de 1976 de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la GRC reconnaissait cinq grands principes, dont deux ressortent dans ce contexte:

a) Le Commissaire de la GRC doit assumer la responsabilité du contrôle et de la gestion de la Gendarmerie; et

b) Un Bureau de l'ombudsman de la police fédérale devrait veiller à ce que l'administration du personnel de la Gendarmerie procède selon une approche corrective, équitable et rigoureuse.

Il était prévu que l'ombudsman fasse en sorte que tout le système soit plus visible et par conséquent plus responsable devant le Parlement, le public canadien, et la Gendarmerie et ses membres. Pour sauvegarder le principe de l'obligation de rendre compte dans le système proposé, l'ombudsman devrait recevoir «...tous les renseignements concernant les plaintes des membres du public et la façon dont elles ont été réglées». En outre, il devrait y avoir «... un registre de toutes les plaintes». Les recommandations reconnaissaient le besoin de créer «...un mode de préparation et de conservation des griefs, analogue à celui que la Commission a recommandé pour les plaintes du public».

En fin de compte, les dispositions législatives promulguées n'ont pas abouti à la création d'un Bureau de

l'ombudsman de la police fédérale mais à l'adoption d'un système analogue.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Le modèle d'ombudsman établi par les modifications apportées en 1986 à la *Loi sur la GRC* a donné lieu à la création de deux bureaux distincts: le Comité externe d'examen de la GRC et la Commission des plaintes du public. Les exigences en matière de rapport et d'enregistrement qui, dans le rapport de 1976, étaient communes aux deux aspects, ont été en partie perdues dans la transition.

Dans la partie VII (Plaintes du public) de la *Loi sur la GRC* (1986), l'article 45.47 exige que l'on établisse et que l'on conserve un «dossier de toutes les plaintes reçues par la Gendarmerie». Cette information peut être mise à la disposition de la Commission sur demande. Cette démarche est en accord avec les recommandations de la Commission d'enquête.

Par contre, rien n'exige qu'un dossier semblable soit tenu pour les griefs et les cas de discipline, de renvoi ou de rétrogradation traités par la Gendarmerie. Faute d'un dossier de ce genre, rien ne permet de déterminer si un organisme s'acquitte de son obligation de rendre compte. Le traitement des cas par la GRC se déroule loin de l'examen du public sauf pour les cas qui, aux termes de la *Loi*, font l'objet d'un renvoi pour examen. Faute de mesures législatives dans ce sens, on pourrait s'attendre à ce que la Gendarmerie ait à coeur de communiquer cette information, afin d'éviter que l'efficacité du processus interne puisse être mise en question.

Une édition spéciale du Pony Express parue en novembre 1988, n'a certes pas allégé les inquiétudes concernant l'obligation de rendre compte. Commentant le fait qu'il devait rendre compte au Ministre de la gestion de la Gendarmerie, le Commissaire déclarait ce qui suit:

> Toutefois, pour ce faire (rendre compte), je dois être informé et saisi de toutes les questions touchant la bonne gestion de l'organisation. Je tiens donc à rappeler que toute question en matière de relations fonctionnelles touchant ou mettant en cause les membres de la Gendarmerie *doit être soumise à mon attention personnelle avant d'être adressée à tout organisme à l'extérieur de la Gendarmerie* ou à notre Ministre. (les italiques sont de nous)

Si elle porte également sur certains cas donnés de grief, de discipline, de renvoi ou de rétrogradation, cette affirmation n'est pas conforme aux exigences de la *Loi*, laquelle stipule que ces questions doivent être renvoyées au Comité avant d'être étudiées par le Commissaire. On peut espérer que la déclaration publiée par le Pony Express ne visait pas à modifier le processus de renvoi au Comité établi par la *Loi*. Le Comité surveillera cette question de près au cours des prochains mois afin d'évaluer son effet sur le rôle du Comité en ce qui touche l'obligation de rendre compte au public.

GRIEFS

Le président s'est déjà dit préoccupé du secteur de compétence restreint

du Comité en ce qui concerne le renvoi des griefs. Ajouté au fait que la nature et le nombre des griefs déposés dans la Gendarmerie ne sont pas «consignés», ce genre de restrictions pourrait nuire sérieusement à l'équité, à l'efficacité et à l'exercice de l'obligation de rendre compte du système.

Un processus de grief doit être clair, simple et doit permettre l'obligation de rendre compte. Actuellement, on ne sait pas très bien quels types de griefs doivent faire l'objet d'un renvoi au Comité.

Peut présenter un grief tout «...membre à qui une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie causent un préjudice....dans le cas où la présente loi, ses règlements ou les ordres permanents du Commissaire ne prévoient aucune autre procédure pour corriger ce préjudice». (article 31, *Loi sur la GRC)*

La compétence du Comité en matière de grief a encore été restreinte par les dispositions d'autres processus comme:

– Les ordres permanents du Commissaire:

Les griefs ayant trait aux évaluations du rendement, aux mutations et aux promotions seront traités selon un processus distinct.

– Le Règlement:

L'article 35 du Règlement de la GRC (DORS/ 88-361) précise les postes qui ne peuvent faire l'objet d'un grief.

Le processus de renvoi est également restreint par le fait même de préciser quelles «catégories» de griefs feront l'objet d'un renvoi devant le Comité. Le gouverneur en conseil établit ces catégories de griefs à l'article 36 du Règlement de la GRC lequel se lit comme suit:

Pour l'application du paragraphe 33(4) de la Loi, les catégories de griefs qui doivent faire l'objet d'un renvoi devant le Comité externe d'examen de la Gendarmerie sont les suivantes:

a) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, des politiques gouvernementales visant les ministères qui ont été étendues aux membres;

b) les griefs relatifs à la cessation, en application du paragraphe 22(3) de la Loi, de la solde et des allocations des membres;

c) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive sur les postes isolés*;

d) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive de la Gendarmerie sur la réinstallation*;

e) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour les motifs visés aux alinéas 19a), f) ou i).

Les paragraphes de 36b) à 36e) sont assez précis, mais le paragraphe 36a) ne l'est pas. Savoir si une question doit être renvoyée, aux termes du paragraphe 36a), est sujet à interprétation dans chaque cas. Cette interprétation est faite par la Gendarmerie qui est libre de le faire dans le sens qui lui convient. Le Comité n'est pas informé des décisions prises en rapport avec l'application du paragraphe 36a) de la *Loi sur la GRC*. La *Loi* et le Règlement d'application n'habilitent pas le Comité à être tenu au courant des décisions prises, par nécessité, par des officiers de la GRC autres que le Commissaire. Comme il n'existe aucun enregistrement officiel de ces décisions pouvant être examiné par le Comité, le système échappe, à ce point, à l'examen du public, ce qui met en péril le principe de l'obligation de rendre compte.

Le président a discuté de ces questions avec le Commissaire de la GRC et celui-ci lui a assuré qu'il ne manquerait pas de traiter ces problèmes durant la prochaine année. On peut espérer que ce dialogue permanent avec le Commissaire aboutira à un processus de règlement des griefs plus ouvert et compatible avec le principe d'obligation de rendre compte.

Le Comité a également été saisi de l'accroissement des préoccupations des membres de la Gendarmerie concernant la question des griefs. Il s'agit surtout de l'imprécision notée dans l'article 36 du Règlement de la GRC, des délais dans les renvois de cas, et de ce que l'on perçoit comme des interventions inopportunes découlant de renvois. N'ayant pas d'information sur ces questions, le Comité ne peut vérifier la validité de ces allégations; il n'en reste pas moins que leur nombre et leur uniformité sont inquiétants.

DÉLAIS

Tous les cas renvoyés au Comité au cours de la période visée par le rapport ont pris naissance avant le 30 juin 1988, mais la décision finale a été rendue après cette date. Avec l'accord du Commissaire de la GRC, ces cas ont été renvoyés au Comité pour examen conformément aux dispositions de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21 et aux modifications à la *Loi sur la GRC*, S.C. 1986, c.11, lorsque cela s'appliquait.

Les cas examinés par le Comité sont résumés à la partie III du présent rapport. Cependant, il faut souligner un autre aspect de cette question. Le temps qu'a pris la Gendarmerie pour le traitement interne des cas était discutable. Il s'est écoulé en moyenne quatre mois entre la date de l'incident et celle de l'accusation de manquement à la discipline. Ensuite, il a fallu en moyenne onze mois avant que la question soit renvoyée devant le Comité, ce qui représente en tout, quinze mois entre la date d'un incident et le renvoi.

Le système établi par la *Loi* incite à un prompt règlement des griefs. Le renvoi est arrivé au Comité sept mois après que la demande en ait été faite.

Les griefs doivent être réglés rapidement. Il a été répété au Comité à plusieurs reprises, de sources différentes, que ce fait a été reconnu par le Commissaire de la GRC lorsqu'il a témoigné devant le Comité législatif sur le projet de loi C-65 en 1985.

Lorsqu'il a été question d'imposer que le Commissaire prenne sa décision dans un délai de quatre-vingt-dix jours, le Commissaire a répondu:

> Je ne vois pas personnellement la nécessité d'apporter cette précision. Je puis vous assurer que les appels sont étudiés le plus rapidement possible. (Chambre des Communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-65*, le 10 décembre 1985, fascicule n°11, p. 98)

Cette réponse a mis un terme au débat sur la modification proposée.

Pour que le processus interne d'administration du personnel d'un organisme soit efficace, il faut qu'il facilite la solution rapide des problèmes à tous les stades au lieu de créer des retards. Les données statistiques citées plus haut expliquent la situation. Le président et le Commissaire de la GRC ont discuté des délais qui se produisent dans la Gendarmerie et ils ont conclu que les nouvelles dispositions de la *Loi* exigent que ces délais soient réduits. Le Commissaire a fait savoir qu'il traitera également cette question au cours de la prochaine année.

VI ANNEXES

I. Liste des publications du Comité

II. Organigramme opérationnel du Comité externe d'examen

ANNEXE I

Liste des publications du Comité

Rapport annuel 1986-1987

Annexe au Rapport annuel 1986-1987

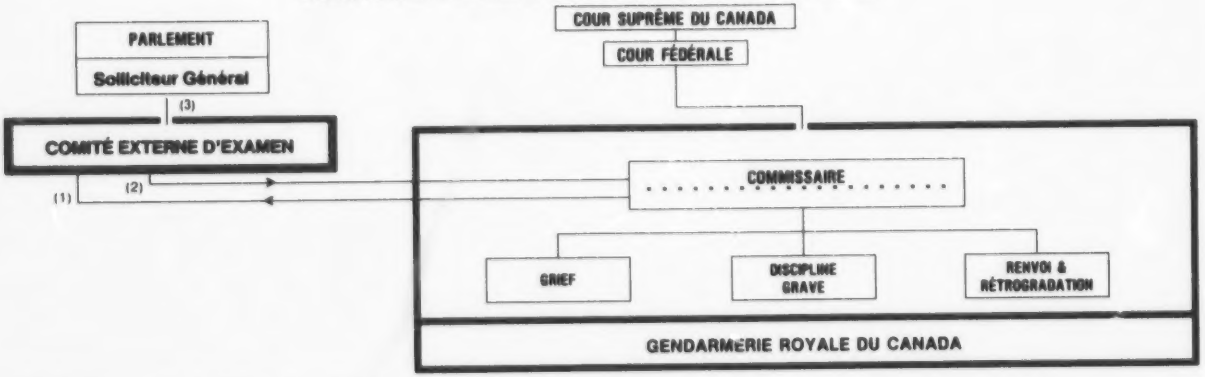
Rapport annuel 1987-1988

Les suspensions — Une analyse comparée

Les suspensions — Compte rendu de la consultation

La réinstallation — Peut-elle se faire sans difficulté?

ORGANIGRAMME OPÉRATIONNEL DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN



(1) Le Commissaire renvoie tout dossier prescrit par la Loi devant le Comité.
(2) Le président ou le Comité transmet aux parties et au Commissaire un rapport écrit exposant ses conclusions.
(3) Le président présente annuellement au ministre, pour dépôt devant le Parlement, le rapport d'activités du Comité pour l'exercice précédent, ainsi que ses recommandations.

ANNEXE II